

PERÍODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 5

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 4 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 15 de febrero de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su informe especial referido a la Superintendencia de Servicios de Salud sobre el estado de situación de los aspectos considerados en el informe de auditoría aprobado por resolución 14/2005-AGN. (102-S.-2009.)

Buenos Aires, 18 de noviembre de 2009.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe respecto de las medidas adoptadas en relación con las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su informe especial referido a la Superintendencia de Servicios de Salud sobre el estado de situación de los aspectos considerados en el informe de auditoría aprobado por resolución 14/2005-AGN.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.

Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó una auditoría de seguimiento en la Superintendencia de Servicios de Salud (SSSalud), con el objetivo de verificar el grado de regularización, enmienda o subsanación de las deficiencias que originaran las observaciones y recomendaciones vertidas en el informe aprobado por resolución 14/2005-AGN de la siguiente auditoría: evaluar la gestión de la Superintendencia de Servicios de Salud a fin de determinar el nivel de cumplimiento de las actividades de supervisión, fiscalización y control que le compete sobre los agentes que integran el Sistema Nacional del Seguro de Salud así como el cumplimiento de los objetivos (solidario, prestacional y financiero, según el artículo 24 de la ley 23.661) del Fondo Solidario de Redistribución (FSR) durante el ejercicio 2002.

Las tareas de auditoría en sede del organismo fueron desarrolladas entre los días 14 de agosto de 2006 y 5 de mayo de 2007, habiéndose actualizado la información de aquellos puntos que específicamente se indican, en el transcurso de la primera quincena de octubre. El proyecto de informe fue comunicado a la SSSalud mediante nota 97/07-OA6 a fin de que efectúe los comentarios o aclaraciones que considere pertinentes, la que produjo descargo parcial mediante la nota 2 del 12/2/08 de su gerencia general, de cuyo texto surgen aclaraciones sobre aspectos del proyecto de informe, que fueron tenidas en cuenta al momento de la redacción final del mismo.

De acuerdo con el relevamiento efectuado la AGN señala que el organismo ha desarrollado acciones que cumplimentan parcialmente las recomendaciones

oportunamente efectuadas en el informe de auditoría aprobado por la resolución 14/2005-AGN.

Las observaciones no superadas y recomendaciones que han quedado pendientes de cumplimiento, que revisten mayor relevancia, son las siguientes:

– El ejercicio de la competencia de control de la SSSalud sobre el INSSJP sigue siendo limitado y circunscrito a la tramitación de denuncias de los beneficiarios (observación 4.1.a), recomendación 6.1.).

Observación 4.1.a): hasta el 9 de junio de 2003 no se practicaba un control específico sobre el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. El instituto integra el sistema de obras sociales, por esa razón se encuentra sujeto a la competencia de la Superintendencia de Servicios de Salud. La actividad de control que ésta ejerce, a partir de la fecha mencionada, se refiere a los aspectos relacionados con la cobertura médico-asistencial de los afiliados. Tal fue la interpretación de la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Superintendencia, que entendió que el accionar de ese organismo debía estar acotado a adoptar medidas que resguardasen los intereses de los beneficiarios, en aquellos casos en que éstos denunciaran falencias en la prestación del instituto.

Ahora bien, más allá de las funciones de fiscalización y control que por mandato legal le corresponden a la Superintendencia, ésta ejerce funciones normatizadas y reglamentarias que deben extenderse al instituto como mayor agente del sistema de salud.

Recomendación 6.1: extienda el control al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados en las mismas condiciones que se ejercen sobre los restantes agentes del sistema (Cde. 4.1.).

– Las empresas de medicina prepaga continúan fuera del ámbito de su competencia debido a la ausencia de un marco legislativo específico (observación 4.1.b), recomendación 6.1).

Observación 4.1.b): las empresas de medicina prepaga no son fiscalizadas por la Superintendencia. Tramitan en el ámbito del Congreso Nacional diversos proyectos con el fin de instaurar un régimen general destinado a regularlas. Es de destacar que este tipo de empresas brinda cobertura a 2.200.000 personas aproximadamente.

Recomendación 6.1: "... e impulse la sanción de la normativa que permita encuadrar a las empresas de medicina prepaga en el ámbito de fiscalización de la Superintendencia...".

– La presencia de la SSSalud en el interior del país continúa siendo mínima. No desarrolla acciones de fiscalización (observación 4.1.e), recomendación 6.1).

Observación 4.1.e): la presencia de la Superintendencia en el interior del país es insuficiente. Si bien mantiene representaciones en algunas provincias, éstas se limitan a la recepción de consultas, denuncias y reclamos por parte de los usuarios, no quedando acreditado que participen de un proceso activo de control.

Recomendación 6.1: "...incremente la supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud en las provincias...".

– Los planes de control de sindicatura y auditorías en general tratan aspectos puntuales y no permiten la evaluación crítica de la gestión de los agentes de salud. En el caso de los informes de las auditorías éstos presentan debilidad en su contenido y respaldo (observación 4.2.1, recomendación 6.2).

Observación 4.2.1). Naturaleza del control. Alcances del control prestacional: Los mecanismos de que se vale la Superintendencia para llevar a cabo el control (sindicatura y auditoría) no aseguran la evaluación crítica de la gestión de los agentes de salud. Los procedimientos de sindicatura se ejecutan sobre la base de cuestionarios preestablecidos que sólo permiten obtener información esquemática sobre cumplimiento de disposiciones reglamentarias.

Los mismos se complementaron en 2002 con auditorías no programadas sobre trece obras sociales, es decir el 5% del total.

Recomendación 6.2: "...Extienda los procedimientos de sindicatura y, en especial, los de auditoría de manera que abarquen el total de las entidades bajo control...".

– La información que se obtiene a partir de la resolución 331/04 SSSalud y su incorporación al tablero de control constituyen avances del organismo en la implementación de un sistema de información sanitaria. No obstante, la misma no mide la calidad prestacional (observación 4.2.1.a), recomendación 6.2).

Observación 4.2.1.a): la información obtenida por la Superintendencia es adecuada en cuanto a su contenido conforme los usos y costumbres médicos para evaluar las prestaciones otorgadas por las obras sociales. Sin embargo, tiene limitaciones fundamentales:

– *La naturaleza.*

Está orientada al conocimiento de datos cuantitativos de producción, a saber: consulta beneficiario/año, egresos cada cien beneficiarios/año, relación prácticas/consultas, tasa de mortalidad materna, tasa de mortalidad infantil, etcétera. No contiene elementos que hagan a la calidad de las prestaciones; por ejemplo, tasas de infección hospitalaria, enfermedades prevalentes por región, causales de deceso, etcétera.

– *La confiabilidad.*

La información es proporcionada por las obras sociales. En 2002 la Superintendencia no desarrolló acciones significativas para satisfacerse de la verosimilitud de la misma.

– *La oportunidad.*

Se presentan atrasos de meses en la recepción.

Recomendación 6.2: optimice el desarrollo de indicadores que apunten a la calidad prestacional. Mejore la toma de decisiones frente a las situaciones que evidencian compromiso prestacional. (Cde. 4.2.2.)

– La información estadística exigida a los agentes de salud por la resolución 650/97 ANSSAL no es utilizada por el organismo (observación 4.2.1.b)).

Observación 4.2.1.b): se evidencia una subutilización de la información prestacional. No surgen conclusiones sobre el análisis de los datos obtenidos ni se practican comparaciones entre los indicadores suministrados por los agentes y los parámetros establecidos como referencia para cada rubro.

– La registración de los contratos con los prestadores es baja y un alto porcentaje de éstos no se encontraban inscritos en el Registro de Prestadores (observación 4.2.3, recomendación 6.3).

Observación 4.2.3: la Superintendencia controla el universo de integrantes del sistema a través de la implementación del padrón de beneficiarios y los registros de obras sociales, prestadores y entidades del cuidado de la salud. Los tres primeros son obligatorios, en tanto que la inscripción en el último es voluntaria. Cabe señalar que la conformación de dichos registros depende de los datos que suministran los agentes de salud, por lo cual las fallas derivadas de la demora o inexactitud en la información privan a la superintendencia de instrumentos de conocimiento.

Padrón de beneficiarios: la resolución 650/97-ex ANSSAL impone a los agentes del Seguro de Salud la obligación de mantener actualizada la información sobre su población. De conformidad con los listados proporcionados por el auditado, cincuenta y seis obras sociales no presentaron la base con los datos destinados a conformar el padrón al 31/12/02, es decir que sobre un total de doscientas noventa y una que constituían el universo a esa fecha, el incumplimiento alcanza una proporción del diecinueve por ciento (19%). De ellas, veintiocho continuaban en mora al 17/6/03.

Se han verificado inconsistencias entre la información sobre población beneficiaria contenida en el Registro Nacional de Obras Sociales y los listados obtenidos sobre el padrón de beneficiarios en dos oportunidades distintas, pero con la misma fecha de corte al 31/12/02.

Resulta del caso señalar que la información del padrón de beneficiarios servirá de base, durante el ejercicio 2003 y a partir del 1°/5/03, para la distribu-

ción automática de los recursos del Fondo Solidario de Redistribución que realiza la AFIP.

Recomendación 6.3: depure y compatibilice la información obrante en el padrón de beneficiarios y los Registros de Obras Sociales y Prestadores (Cde. 4.2.3).

– Existen obras sociales que mantienen situaciones financieras deficitarias crónicas, respecto de las cuales el sistema de control financiero que aplica el organismo resulta insuficiente. En estos casos la SSSalud no ha tomado ni propuesto decisiones de fondo eficaces tendientes a revertir la situación (observación 4.3.1.f)).

Observación 4.3.1.f): las obras sociales que recibieron finalmente una calificación “de crisis” (valor 1) por parte de la Superintendencia presentaron siete o más indicadores que se apartan de los parámetros aceptables, con riesgo para la prestación del servicio. Con arreglo a la información brindada por la Superintendencia se concluyó que, al 31/12/02, sobre doscientos noventa y un agentes del Seguro de Salud, setenta y uno se encontraban en “situación de crisis”, lo que equivale al 24% del universo auditado. Sobre ellas:

– Veinticuatro están concursadas.

– Diecisiete tienen acuerdo homologado.

– Dos cuentan con quiebra decretada.

– Dos se hallan en proceso de fusión.

– Nueve fueron dadas de baja.

– Diecisiete se encuentran en proceso de análisis.

– No se acreditó el ingreso de los fondos no distribuidos del Programa de Reversión de Obras Sociales al FSR (observación 4.3.2.a), recomendación 6.6).

Observación 4.3.2.a): el último desembolso se hizo efectivo en 2001. A julio de 2003 se mantenía sin aplicar el 8% del programa, no previéndose su adjudicación en el futuro inmediato. Ese total estaba integrado por el equivalente a u\$s 12.197.327,13 recibidos del Banco Mundial, por los que se están abonando los intereses correspondientes y por \$ 10.977.594,41 provenientes de la contraparte local aportada por el Fondo Solidario de Redistribución.

Cabe consignar que, de los fondos citados en el párrafo anterior, de acuerdo con la información detallada en la nota 8.857/03 (13/6/03) de la unidad ejecutora del programa, el 13/3/03 se transfirieron al Ministerio de Economía \$ 4.559.729,02, correspondientes a cuotas de los préstamos calculadas proporcionalmente, correspondientes a aporte BIRF (F22).

Recomendación 6.6: impulse la aplicación y/o devolución de los fondos del programa que se mantienen ociosos, tanto para regularizar esta situación, como para evitar el desembolso de divisas por el pago de intereses por los fondos inmovilizados provenientes de la contrapartida externa. (Cde. 4.3.2.a).)

– El organismo carece de registros correspondientes a los deudores del Programa de Reconversión de Obras Sociales que permitan validar la información expuesta en sus estados contables (observación 4.3.2.f), recomendación 6.7).

Observación 4.3.2.f): el organismo no ha suministrado los registros soporte, ni documentación de respaldo que acredite la conformación de la suma de \$ 350.490.000 expuesta en los estados contables al 31/12/02 como reconversión de OOSS - Otros créditos a largo plazo, que representa aproximadamente el 54 % del total del activo. Asimismo, en el informe de auditoría XXIII/2003-UAI/Gestión crediticia, ejercicio 2003 (septiembre 2003), se expresa que se trata de créditos a largo plazo registrados por las deudas derivadas de los préstamos otorgados a las obras sociales correspondientes a la contraparte aportada por el organismo al PROS-BIRF 4.002/4 A.R., siendo que la contraparte local al préstamo ascendió a \$ 135.000.000 tal cual quedara expresado en el segundo párrafo del presente apartado.

Recomendación 6.7: recabe la información necesaria, establezca circuitos de flujos de información e implemente los registros correspondientes, a fin de efectuar el control cruzado con la unidad ejecutora del programa y mantener el soporte informativo que sustente y evidencie la información contenida en los estados contables de la Superintendencia, en lo referente a la situación de los créditos por préstamos a las obras sociales que participaron del programa (Cde. 4.3.2.f)).

– Persiste la ausencia de acciones tendientes a efectivizar el cobro de las sanciones impuestas con anterioridad al dictado del decreto 643/04 (observación 4.4, recomendación 6.8).

Observación 4.4: mecanismos de sanción.

El circuito de control culmina con la aplicación de sanciones a las obras sociales que incumplen la obligación de proporcionar la información reglamentaria o las prestaciones debidas a los usuarios. De los antecedentes proporcionados por el organismo, resultó que en el año 2002 se impusieron 100 sanciones. En el 21 % de los casos se utilizó el apercibimiento, en tanto que en el 79 % restante se recurrió a las multas.

No se registraron otro tipo de medidas que las señalan, tales como la intervención o la suspensión de hasta un año y la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Prestadores, también contempladas en las leyes 23.660 y 23.661. De los análisis practicados se observa alta recurrencia en los incumplimientos.

Se constataron importantes demoras en el diligenciamiento de las actuaciones. Así, entre la falta por parte de la obra social y el acto que impone la sanción transcurrieron períodos que fluctúan entre once meses

y seis años. Ello motiva que, en algunos casos, cuando se decide ésta, la obra social ha sido dada de baja. Cabe aclarar que, en parte, la dilación es atribuible a sucesivas intimaciones a la obra social que resultan infructuosas.

Al 31/12/02 se encontraban impagas 120 multas, aplicadas a 51 obras sociales durante ese año y ejercicios anteriores por un monto total de \$ 683.277,80, en concepto de capital e intereses a aquella fecha. Según lo informado por la Superintendencia, no tramitan acciones judiciales tendientes al cobro de dichas deudas, aunque se realizan gestiones administrativas o pagos voluntarios por parte de las obras sociales. El organismo indicó que se ha preparado un proyecto de decreto con el propósito de promover el débito en forma automática sobre la cuenta recaudadora de la obra social sancionada, tendiente a agilizar la percepción de la multa.

Recomendación 6.8: imponga plazos breves y penales a los obligados a proporcionar información, acompañados de sanciones de ejecución inmediata para los incumplimientos.

Inicie las acciones judiciales tendientes al cobro de las deudas por multas impagas (Cde. 4.4).

– Se verificó la captación de asalariados con altos ingresos, por parte de un reducido número de obras sociales asociadas a empresas de medicina prepaga, no observándose acciones del organismo tendientes a incrementar el control sobre la forma en que las obras sociales operan y captan afiliados (observación 4.6, recomendación 6.10).

Observación 4.6: durante el año 2002 se recibieron en total 231.046 opciones de cambio de obra social.

La Superintendencia informó, a la vez, que se han sustanciado veinticinco expedientes en los que tramitaron denuncias contra obras sociales vinculadas con esta temática. De lo evaluado sobre la base de una muestra de dichas actuaciones, se concluye que:

Observación 4.6.a): en los reclamos se invoca un asesoramiento deficiente por parte de las obras sociales o sus empresas prestadoras, que lleva a los afiliados a aceptar planes de prestación que a posteriori les exigen desembolsos adicionales.

Observación 4.6.b): estos planes encuadran en la categoría de “superadores”, que deben ser previamente autorizados por la Superintendencia de Servicios de Salud y generan aportes diferenciales al Fondo Solidario de Redistribución, tal como se detalla en el capítulo siguiente. En todos los casos de la muestra, la Superintendencia indicó que no mediaba autorización previa.

Observación 4.6.c): tampoco se acreditó que las obras sociales hubieren suscrito contratos con los afiliados que establecieran obligaciones económicas diferenciales para éstos.

Observación 4.6.d): en uno de los supuestos (expediente 33.744/02-SSS), aunque se presentan los extremos precitados, no se planteó la aplicación del régimen sancionatorio previsto en los artículos 28 de la ley 23.660 y 42 de la ley 23.661.

Recomendación 6.10: incremente el control sobre la forma en que las obras sociales asesoran y afilian a potenciales beneficiarios (Cde. 4.6).

– El organismo continúa depositando en plazo fijo bancario los excedentes de los recursos del sistema, sin transferirlos al FSR (observación 4.7, recomendación 6.11).

Observación 4.7: los excedentes del fondo deben ser volcados al sistema, tal cual lo establecido en la ley 23.661; no obstante ello, el organismo históricamente no ha procedido de acuerdo con el mecanismo establecido en la citada normativa sino que por el contrario ha mantenido los fondos excedentes en el sistema financiero, constituyendo plazos fijos cuyos intereses la Superintendencia se apropia, incorporándolos como rentas de la propiedad dentro de su presupuesto de recursos.

Reflejo de la situación expuesta es la constitución de plazos fijos en el Banco Ciudad de Buenos Aires, originados en colocaciones de excedentes de fondos de ejercicios anteriores. El monto total de ambos certificados (capital más interés) al 21/1/02 era de u\$s 30.831.647; el 19/2/02 se efectuó la pesificación de dicho monto multiplicándolo por \$ 1,40, quedando convertido en \$ 43.164.305,80.

Recomendación 6.11: subsane la situación expuesta en relación con la colocación en el mercado financiero de excedentes de recursos del sistema, registrados en los estados contables al 31/12/02 como Inversiones Temporarias y que, de acuerdo con la información contenida en sus similares al 31/12/03, se continúa manteniendo. Evitando en el futuro la utilización de fondos excedentes como fuente de recursos, por la generación de intereses por colocaciones en el sistema financiero, implementando los mecanismos necesarios, a fin de volcarlos nuevamente al sistema de salud, de acuerdo con la normativa vigente (ley 23.661) (Cde. 4.7).

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopak.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios 194/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución referida a la Superintendencia de Servicios de Salud en relación con el estado de situación de los aspectos considerados en el informe de auditoría aprobado por resolución 14/2005-AGN; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe respecto de las medidas adoptadas en relación con las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su informe especial referido a la Superintendencia de Servicios de Salud sobre el estado de situación de los aspectos considerados en el informe de auditoría aprobado por resolución 14/2005 AGN.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de octubre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopak.

2

Ver expediente 102-S.-2009.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.